

DIE RECHTSPRECHENDE STAATSVRWALTUNG

Prof. Dr. SÁNDOR BERÉNYI

Die öffentliche Gewaltstätigkeit der Staatsverwaltungsorgane hat zwei Formen: die Rechtsschaffung und die Rechtsanwendung. Die Rechtsanwendung der Staatsverwaltung ist jene aufgrund der staatlichen öffentlichen Gewalt durchgeführte Tätigkeit der Staatsverwaltungsorgane, wenn sie in individuellen Sachen, die zu ihrer sachlichen und örtlichen Zuständigkeit gehören, aufgrund einer Rechtsnorm entscheiden; Rechte und Pflichten feststellen; Rechtsstreite zwischen Rechtssubjekten entscheiden; die Rechte und Pflichten der Rechtssubjekte zur Geltung bringen; im Falle der Verletzung einer Rechtsnorm gegen die Verüber Sanktionen feststellen, usw. Sie können allen diesen rechtsanwendenden Akten durch staatlichen Zwang Geltung verschaffen.

Der obige Begriff der rechtsanwendenden Tätigkeit der Staatsverwaltungsorgane stimmt dem Wesen nach mit den Kriterien der von den Gerichten durchgeführten rechtsanwendenden Tätigkeit überein. Auch im sozialistischen Staatssystem durchführen dem Wesen nach die Staatsverwaltungsorgane und die Gerichte eine rechtsanwendende Tätigkeit. Jedoch unterscheidet sich die rechtsanwendende Tätigkeit der Staatsverwaltungsorgane wesentlich von der der Gerichte, die als staatliche rechtsprechende Tätigkeit zu qualifizieren ist. Dieser Unterschied kommt im verschiedenen Subjekt der Rechtsanwendung, im Rechtsanwendungsverfahren, sowie auch im inneren Inhalt der Rechtsanwendung zum Ausdruck. Darüber hinaus unterscheiden sich auch die grundlegenden organisatorischen und funktionellen Rahmen der Gerichtsbarkeit qualitativ von der Rechtsanwendung der Staatsverwaltung. Das Hauptkennzeichen der Rechtsanwendung der Staatsverwaltung ist, daß sie in erster Linie in der Anwendung des materiellen Verwaltungsrechtes erscheint. Die Normen des materiellen Verwaltungsrechtes regeln beinahe auf jedem Gebiet der gesellschaftlichen Verhältnisse die gesellschaftliche Tätigkeit mit dem Ziel, um mittels der Rechtsanwendung der Staatsverwaltung die Politik des Staates auf lange Sicht, den Schutz der gesamtgesellschaftlichen Interessen zu sichern, das Gruppeninteresse und das individuelle Interesse übereinzustimmen (auf dem Gebiet des wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen Lebens, zwecks Schutz der öffentlichen

Ordnung, auf dem Gebiet der Landesverteidigung, usw.). Die rechtsanwendende Tätigkeit der Verwaltungsorgane erscheint mit einem dem materiellen Verwaltungsrecht ähnlichen Inhalt auch in einigen anderen Zweigen des Rechtssystems mit materiell-rechtlichem Charakter: vor allem im Finanzrecht und im Bodenrecht. Das Kennzeichen des materiellen Verwaltungsrechtes (des Finanzrechtes und Bodenrechtes) ist, daß das Verwaltungsorgan mit seiner rechtsanwendenden Tätigkeit in die gesellschaftlichen Verhältnisse eingreift. Diese rechtsanwendende Tätigkeit erschafft im Laufe des Verwaltungsverfahrensrechtes die materiellen Rechtsverhältnisse selbst und bringt die auf den materiellen Rechtsnormen beruhenden Rechte und Pflichten zur Geltung, sanktioniert das die materielle Rechtsnorm verletzende Verhalten. Die behördliche rechtsanwendende Tätigkeit der Verwaltungsorgane umfaßt folglich ausgesprochen rechtsanwendende Akte, sowie mit dem rechtsanwenden Akt im Zusammenhang Verfahrenshandlungen, ferner auch solche öffentliche Gewaltshandlungen, welche im engen Sinne des Wortes nicht als Akt zu qualifizieren sind, doch die Staatsverwaltungsorgane bei der Aufsicht der gesellschaftlichen Tätigkeit dadurch das Einhalten und die Geltung der materiellen Verwaltungsrechtsnormen sichern. Deshalb nennen wir diese Tätigkeit der Verwaltungsorgane behördliche rechtsanwendende Tätigkeit, d.h. eine solche Tätigkeit, die einen öffentlichen Gewaltscharakter hat, aber nicht ausschließlich aus rechtsanwendenden Akten und Handlungen besteht, sondern damit im Zusammenhang aus solchen Gewaltshandlungen, welche die Rechtsnormen verwirklichen.

Die behördliche rechtsanwendende Tätigkeit der Staatsverwaltungsorgane ist eben deshalb eine richterliche Rechtsanwendung, aber sie kann abweichend von der Gerichtsbarkeit in zwei grundlegenden Formen erscheinen.

1. Das Verwaltungsorgan greift mit dem rechtsanwendenden Akt unmittelbar in die gesellschaftliche, menschliche Tätigkeit ein (z. B. sie genehmigt die gegebene Tätigkeit, schreibt Rechte und Pflichten vor, welche die Tätigkeit, die Handlung der Rechtssubjekte, deren Art und Weise individuell bestimmen, usw.).

2. Das Rechtssubjekt ist verpflichtet die materielle Verwaltungsrechtsnorm auch ohne besonderen individuellen Akt einzuhalten und das Verwaltungsorgan kontrolliert das Einhalten der Rechtsnorm. Zu diesem Zweck kontrolliert es das Verhalten der Rechtssubjekte, doch es entsteht nur dann ein konkretes Rechtsverhältnis, wenn die Rechtsnorm verletzt wurde und das Verwaltungsorgan in einem individuellen Akt reparative oder repressive Sanktionen anwendet (behördliche Aufsicht).

Die bei der Aufsicht angewandten Sanktionen ziehen im allgemeinen Vermögensfolgen nach sich, d.h. sie bedeuten einen materiellen Nachteil für den Rechtsverletzer. Eine solche Sanktion ist die Geldbuße, das Zurückziehen der Genehmigung, das Einstellen des Betriebs, die Nichtigkeit des Rechtsgeschäftes, usw. Die Gesetzlichkeitsaufsichtstätigkeit der Verwaltungsorgane erstreckt sich auch auf die gesellschaftlichen Organisationen, die als Gencssenschaften, als Vereine zu betrachten sind,

aber die Besonderheit der Aufsicht über diese Organisationen ist, daß ihre Tätigkeit nicht durch das materielle Verwaltungsrecht geregelt wird, sondern durch andere Rechtszweige (die Tätigkeit der Vereine durch das Staatsrecht, die der Genossenschaften durch das Genossenschaftsrecht).

Die mit dem materiellen Verwaltungsrecht, dem Finanzrecht bzw. dem Bodenrecht im Zusammenhang stehenden Formen der Rechtsanwendung der Staatsverwaltung unterscheiden sich also qualitativ von der Gerichtsbarkeit, von der Rechtssprechung, die übrigens ebenfalls eine rechtsanwendende Tätigkeit ist. Die rechtsanwendende Tätigkeit hat aus rechtsdogmatischer Sicht — wie wir es schon oben erörtert haben — in erster Linie keinen Rechtsschutz-, Jurisdiktionscharakter, sondern sie richtet sich vor allem auf das Zustandebringen, auf die Schaffung des materiellen Rechtsverhältnisses selbst und der Jurisdiktions-, Rechtsschutzcharakter der Rechtsanwendung erscheint nur sekundär. Andererseits — und das ist das Wesentlichste, das am meisten Bestimmende — richtet sich die Rechtsanwendung der Staatsverwaltung in diesen Fällen auf die Organisierung und Durchführung der staatlichen Aufgaben, genauer gesagt der dem Verwaltungssystem übertragenen staatlichen Aufgaben mit den öffentlichen Gewaltsmitteln des Staates. So ist das Ziel der mit dem Baurecht, als einem materiellen Verwaltungsrechtsinstitut verbundenen Rechtsanwendung der Staatsverwaltung die Sicherung des zeitgemäßen, jeder Forderung (Umgebungsschutz, Gesundheitsschutz, usw.) entsprechenden Einbaus der Städte, der Gemeinden.

Das primäre und wichtigste Gebiet der Rechtsanwendung der Staatsverwaltung ist also die Anwendung des materiellen Verwaltungsrechtes und des, teilweise diesem ähnliches Regelungssystem folgenden Finanzrechtes und Bodenrechtes. Die Gesetzgebung dehnte aber das Gebiet der Rechtsanwendung der Staatsverwaltung auch auf die Anwendung anderer materieller Rechtszweige des Rechtssystems aus. So können wir vor allem von den Zweigen des materiellen Rechtssystems das Zivilrecht, das Familienrecht, das Arbeitsrecht, *bei welchem die Hauptregel ist, daß die Rechtsanwendung zu der Zuständigkeit der Gerichte gehört*, also als Rechtssprechung zu qualifizieren ist, erwähnen. Ausnahmsweise — in neuester Zeit in einem ausgedehnteren Kreis — besorgen die Verwaltungsorgane einige Rechtsanwendungsfunktionen bezüglich gewisser materiell-rechtlicher Institute dieser Rechtszweige. Eine solche Rechtsanwendung der Staatsverwaltung stimmt natürlich inhaltlich mit der Gerichtsbarkeit, mit der Rechtssprechung überein, d.h. in diesen Fällen hat die Rechtsanwendung einen Jurisdiktions-, Rechtsschutzcharakter. Die Hauptfunktion der Rechtsanwendung ist die Regelung der Konflikte, die Entscheidung eines Rechtsstreites zwischen Rechtssubjekten, die sonst vom rechtsanwendenden Verwaltungsorgan unabhängig sind. In diesen Fällen sind die materiell-rechtlichen Rechtsverhältnisse schon vor der Rechtsanwendung zustande gekommen und die Funktion der Rechtsanwendung ist die Entscheidung des Rechtsstreites zwischen den

Subjekten des materiellen Rechtsverhältnisses, das Geltendmachen der Rechte und Pflichten, auch die Feststellung der Verantwortung des Verletzers der Rechtsnorm, bzw. der mit der Verantwortung verbundenen Sanktion inbegriffen. Das ist inhaltlich Rechtsprechung, wenn wir auch diese Tätigkeit deshalb nicht als Gerichtsbarkeit qualifizieren können, weil das Subjekt der Rechtsanwendung das Verwaltungsorgan ist, das diese quasi-gerichtliche Tätigkeit im Rahmen des Verwaltungsverfahrensrechtes besorgt und die allgemeinen Organisations- und Funktionsgrundsätze der Gerichtsbarkeit nicht zur Geltung kommen: die richterliche Unabhängigkeit, das Recht auf Verteidigung, die Öffentlichkeit, usw..

Ein solches besonderes, als Quasi-Gerichtsbarkeit (Rechtsprechung) qualifizierbares Gebiet der Rechtsanwendung der Staatsverwaltung ist auch die Anwendung der Rechtsregeln bezüglich der Regelverletzungen. Zwar handelt es sich in diesem Fall über die Anwendung der Regeln des materiellen Verwaltungsrechtes, die in einer besonderen Verwaltungsverfahrenform durchgeführt wird, doch ist das inhaltlich eine rechtssprechende Tätigkeit, da das Verwaltungsorgan in diesem Fall ein in der Rechtsnorm als Regelverletzung qualifiziertes Verhalten in Form einer Rechtsanwendung mit Jurisdiktions-, Rechtsschutzcharakter beurteilt, wobei es die Tatsache der Regelverletzung, die Verantwortung des Täters feststellt und dementsprechend eine repressive Strafsanktion anwendet. Es ist allgemein angenommen, daß die im materiellen Regelverletzungsrecht geregelten Tatbestände zwei grundlegende Formen haben. Einerseits wird die Verletzung der eng genommenen materiellen Verwaltungsrechtsnormen als Regelverletzung qualifiziert. Andererseits sind in einem kleineren Teil der Regelverletzungsrechtsnormen die Regelverletzungstatbestände den im Strafrecht angewandten Tatbeständen ähnlich, d.h. die für die Gesellschaft minder gefährlichen doch dem Wesen nach kriminellen Erscheinungen werden nicht als Delikt, sondern als Regelverletzung qualifiziert und dementsprechend wird die Regelverletzung im Rahmen der Regelverletzungsrechtsanwendung beurteilt, die Verantwortung des Täters festgestellt und gegen ihn keine strafrechtliche, sondern regelverletzungsrechtliche repressive Sanktion angewandt. Ein bedeutender Teil dieser Tatbestände wird in einer schwereren, für die Gesellschaft gefährlicheren Form als Delikt qualifiziert (Diebstahl, usw.). In diesem letzteren Fall offenbart sich noch schärfer die Tatsache, daß die mit dem Rechtsverletzungsinstitut verbundene Rechtsanwendung dem Wesen nach eine rechtssprechende Tätigkeit ist. Dessen Konsequenzen hat die verwaltungsrechtliche Kodifikation in jedem Staat gezogen, indem das Rechtsverletzungsrecht im System des Verwaltungsrechtes ein besonderes materielles Rechtsinstitut ist und der Gesetzgeber im allgemeinen — so auch im ungarischen Recht — besondere Verfahrensregeln geschaffen hat zur Beurteilung der Regelverletzungen, deren rechtsdomatisches System dem Strafverfahren näher steht und demzufolge qualitativ auch vom allgemeinen dogmatischen System des Verwaltungsverfahrens abweicht.

Diese Erscheinung, d.h. die quasi-rechtssprechende Tätigkeit der

Staatsverwaltung ist an sich nicht als irgendeine negativ oder positiv zu beurteilende Erscheinung zu betrachten. Weder in den bürgerlichen, noch in den sozialistischen Staaten konnte die Gerichtsbarkeit bzw. die rechtsanwendende Tätigkeit der Staatsverwaltung absolut rein abgegrenzt werden, so durchführt notwendigerweise die Verwaltungsorganisation eine rechtsanwendende Tätigkeit, die als Quasi-Gerichtsbarkeit zu betrachten ist, bzw. ist auch die rechtsanwendende Tätigkeit der Gerichte mit verwaltungscharakter in gewissen Fällen unvermeidbar. Im bürgerlichen ungarischen Recht ist die Übertretungsgerichtsbarkeit als Quasi-Rechtsprechungstätigkeit zu betrachten und auch das auf dem Gebiet der Zivilgerichtsbarkeit in Zivilprozessen mit geringer Bedeutung geltende Friedensgericht (aufgrund des Ges.-Art. I:1911.) kann hierher gereiht werden.

Auch unter sozialistischen Verhältnissen ist es beinahe selbstverständlich, daß die rechtsanwendende Tätigkeit der Verwaltungsorgane und der Gerichtsorgane, d.h. die Staatsverwaltung und die Gerichtsbarkeit nicht rein und starr abgegrenzt werden kann. In sämtlichen sozialistischen Ländern können wir darüber reden, daß die Verwaltungsorgane bei ihrer rechtsanwendenden Tätigkeit auch eine quasi-gerichtliche Tätigkeit besorgen oder wir können eben dafür Beispiele finden, daß die rechtsanwendende Tätigkeit der Gerichte Methoden verwendet, die für die Rechtsanwendung der Staatsverwaltung charakteristisch sind. Die traditionell ausgebildete Rechtsanwendung der Staatsverwaltung mit Gerichtscharakter erscheint auf dem Gebiet der schon erwähnten materiellen Rechtszweige (Zivilrecht, Familienrecht, usw.), sowie bei der Rechtsanwendung im Zusammenhang mit dem Rechtsinstitut der Regelverletzung. Beim letzteren möchten wir bemerken, daß in beinahe sämtlichen sozialistischen Ländern die Erklärung von Regelverletzungen, von Regelverletzungstatbeständen zu einem Delikt abhängig von den gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Änderungen zu beobachten ist (seltener), oder eben die früher vom Strafrecht als Delikt betrachteten Verhaltensweisen zu einer Regelverletzung deminiert werden (häufiger). Die quasi rechtsprechende rechtsanwendende Tätigkeit der Staatsverwaltung kann auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden. In vielen Fällen erfordert eben die Gewährleistung eines höheren Rechtsschutzes die Besorgung der Gerichtstätigkeit im Rahmen der Rechtsanwendung der Staatsverwaltung. Der höhere Rechtsschutz kann nämlich nicht nur in den stärkeren verfahrensrechtlichen Garantien der gerichtlichen Rechtsprechung erscheinen, sondern auch in der größeren Wirksamkeit der Rechtsanwendung. Es ergeben sich zahlreiche Rechtsanwendungssituationen, bei denen die Geschwindigkeit, die baldigste Sicherung des Rechtsschutzes den tatsächlichen Rechtsschutz bedeutet. Die Langsamkeit der gerichtlichen Rechtsanwendung gegenüber der Rechtsanwendung der Staatsverwaltung, ihre zeitliche Verschiebung kann solche Situationen verursachen, bei denen der Rechtsschutz verspätet ist und die Rechtsverletzungen nicht mehr tatsächlich reparieren kann, folglich für das Rechtssubjekt keinen realen, tatsächlichen Rechtsschutz gewährleisten kann. Die Rechtsanwendung der Staatsverwaltung kann

also im allgemeinen *wirksamer* auf die Rechtsanwendungssituationen reagieren. Diese Wirksamkeit kommt einerseits darin zum Ausdruck, daß die Rechtsanwendung schnell und *zur rechten Zeit* erfolgt, daher auch die gesellschaftliche Wirksamkeit der Rechtsanwendung größer ist. Das hängt unter anderen auch mit der Tatsache zusammen, daß die Staatsverwaltung für die massenhafte Sachbearbeitung, Rechtsanwendung ein geeigneteres Organisationssystem ist, die wissenschaftlichen Arbeitsorganisationsbedingungen der Rechtsanwendung besser ausgebildet sind, auch die höhere technische Ausrüstung der Rechtsanwendung inbegriffen. Eben deshalb ist, wenn die als Quasi-Rechtsprechung zu betrachtende Rechtsanwendungstätigkeit in sehr großer Menge erscheint, beinahe die einzige Möglichkeit der staatlichen Leitung, die Rechtsanwendungstätigkeit im Rahmen der Verwaltungsorganisation zu lösen. Dieser Prozeß ist in vielen Fällen auch dadurch begründet, daß die Gerichte in gewissen Sachen mit geringerer Bedeutung von der Besorgung der Gerichtsaufgaben entlastet werden, damit das Gericht seine Tätigkeit auf die Besorgung der Aufgaben mit bedeutenderen gesellschaftlichen und rechtlichen Folgen konzentrieren kann und dadurch die gesellschaftliche Wirksamkeit der Gerichtstätigkeit gefestigt wird. Darüber hinaus spielen noch andere Faktoren (nationale Traditionen) bei der Erweiterung der Rechtsanwendung der Staatsverwaltung eine Rolle.

In Ungarn wurde im vergangenen anderthalb Jahrzehnt die quasi-rechtsprechende Rechtsanwendungstätigkeit der Verwaltungsorgane erweitert. Das ist auch im materiellen Zivilrecht z.B. beim Besitzschutz, bei der Beurteilung der Enteignungsentschädigung, usw. zu beobachten. Sehr stark erweiterte sich die Rolle der Staatsverwaltung auch in der Anwendung des Familienrechtes. Hier denken wir vor allem auf die Rechtsanwendungstätigkeit der Vormundschaftsbehörden. Die häufigste Erscheinung ist, daß die rechtsprechende Tätigkeit durch Deminuirung der Delikte zu Regelverletzungen in das Zuständigkeitsbereich der Staatsverwaltung kommt. Das erfolgte in mehreren Wellen im vergangenen anderthalb Jahrzehnt, insbesondere wurden zahlreiche herkömmlich als Delikt qualifizierte Verhalten im neuen Strafgesetzbuch zu Regelverletzungen deminiuert.

Es muß aber auch ein entgegengesetzter Prozeß erwähnt werden. Mit der Reform des wirtschaftlichen Leitungssystems wurde die verwaltungsrechtliche Regelung auf zahlreichen Gebieten der wirtschaftlichen Verhältnisse durch eine zivil- und arbeitsrechtliche Regelung abgelöst. Die größere Rolle des Zivil- und Arbeitsrechtes in der rechtlichen Regelung der wirtschaftlichen Verhältnisse bedeutete zugleich, daß die Rechtsanwendung in die Zuständigkeit der Gerichte kam. In dieser Relation kann das Zurücktreten der Verwaltungstätigkeit in diesen gegebenen gesellschaftlichen Verhältnissen und innerhalb dessen die Ablösung der Rechtsanwendung der Staatsverwaltung durch gerichtliche Rechtsanwendung beobachtet werden. Zu dieser Erscheinung gehört zwar, daß die Rechtsanwendung der Staatsverwaltung auch in zivilrechtliche oder arbeitsrechtliche Rechtsverhältnisse eingreift. In diesen

Fällen ist die zivil- oder arbeitsrechtliche Regelung des gegebenen gesellschaftlichen Verhältnisses geblieben, doch die Rechtsanwendung der Staatsverwaltung greift aufgrund des materiellen Verwaltungsrechtes in die Rechtsverhältnisse ein, wenn das Zustandekommen des zivil- oder arbeitsrechtlichen Rechtsgeschäftes an einen rechtsanwendenden Beschluß der Staatsverwaltung als Voraussetzung gebunden ist, oder die nachträgliche Genehmigung der Staatsverwaltung ein Geltungserfordernis des Zivilrechtsgeschäftes bildet (Unterhaltsvertrag). Es ist zu bemerken, daß nach der Reform des wirtschaftlichen Leitungssystems der Eingriff der Rechtsanwendung der Staatsverwaltung aufgrund des materiellen Verwaltungsrechtes in zivil- oder arbeitsrechtliche Rechtsverhältnisse abgenommen hat. Daneben schränkt in einzelnen Fällen die Rechtsanwendung der Staatsverwaltung aus gesellschaftlichem Interesse oder im Interesse des erhöhten Rechtsschutzes gewisser Personen die Vertragsfreiheit ein. Dafür ist die behördliche Genehmigung der Unterhaltsverträge ein gutes Beispiel.

Bezüglich der Bewertung des im obigen beschriebenen Prozesses müssen zwei grundlegende Fragen untersucht werden. Erstens: bedeutet die Erweiterung der rechtsprechungsartigen Tätigkeit der Staatsverwaltung nicht eine Verschiebung der im Staatssystem (in weiterem Sinn im politischen System) ausgebildeten Arbeitsteilung in einer solchen Weise, die die demokratische Funktionierung des Staatssystems (des politischen Systems) durch die übertriebene Rolle der Staatsverwaltung gefährdet. Zweitens: es ist zu untersuchen, wie in der rechtsprechenden Tätigkeit der Staatsverwaltung jene rechtlichen Garantien gesichert werden können, die für die Gerichtsbarkeit charakteristisch sind. Inwiefern ist also die Unparteilichkeit, die Gesetzlichkeit und der Rechtsschutz der Parteien bei der Rechtsanwendung der Staatsverwaltung gesichert.

Eine Bedingung der demokratischen Funktionierung des politischen Systems der Gesellschaft ist, daß sich innerhalb des politischen Systems eine richtige Arbeitsteilung ausbildet. Die Grundfragen innerhalb dessen sind: was ist die Rolle des Staates in der Lenkung der gesellschaftlichen Prozesse; was ist die Rolle der Partei in der Lenkung des politischen Systems der Gesellschaft; welche Rolle spielen die gesellschaftlichen Selbstverwaltungsorgane.

Die Grundbedingung des demokratischen Funktionierens des Staatssystems ist dagegen, ob zwischen den innerhalb des Staatssystems ausgebildeten vier Subsystemen die Rahmen der Arbeitsteilung richtig liegen. Innerhalb dessen ist es eine grundlegende Frage, ob die leitende, kontrollierende Rolle der Volksvertretungsorgane im gesamten Staatsleben, aber vor allem in dem am meisten dynamischen, die wichtigste Rolle bei der Lösung der staatlichen Aufgaben spielenden Subsystem des Staatssystems, in der Staatsverwaltung zur Geltung kommt. Die Hauptfrage der im Staatssystem ausgebildeten Arbeitsteilung ist die Bestimmung der Rolle des Verwaltungssystems. Im Zusammenhang damit tauchen meistens die Befürchtungen auf, ob die Rolle der Staatsverwaltung im Staatssystem, aber selbst im gesamten politischen System der

Gesellschaftslenkung, übertrieben ist. Zweifellos tauchen diese Befürchtungen in erster Linie in der Relation zwischen den Volksvertretungsorganen und dem System der Verwaltungsorgane auf. Darüber hinaus darf aber auch die Untersuchung der Frage der Arbeitsteilung zwischen dem Verwaltungssystem und dem Gerichtssystem, insbesondere bezüglich des demokratischen Funktionierens des Staatssystems und bezüglich der Beurteilung der sog. überdimensionierten Rolle der Staatsverwaltung nicht vernachlässigt werden. Wenn wir den Problemenkreis aus der Sicht untersuchen, betrachten wir als bedenklich, wenn sich die Verhältnisse zwischen dem Verwaltungs- und Gerichtssystem zu Gunsten des Verwaltungssystems verschieben können. Dieser Problemenkreis erfordert eine besondere wissenschaftliche Untersuchung, die wir in dieser Abhandlung nicht durchführen können. Bei der Bewertung der heutigen Lage können Bedenken in erster Linie bezüglich der Lösung der Quasi-Strafgerichtstätigkeit im Rahmen der Rechtsanwendung der Staatsverwaltung auftauchen. Hinsichtlich des materiellen Zivilrechts können derartige Bedenken zurzeit weniger auftauchen, umsoweniger, da ja beim materiellen Zivilrecht (Besitzschutz, Enteignungsentschädigungsverfahren) dem Wesen nach nur das Grundverfahren in den Rahmen der Rechtsanwendung der Staatsverwaltung gehört, für das Rechtsmittelverfahren aber schon das Gericht zuständig ist. Der Rechtsschutz ist also in diesen Rechtsanwendungsverfahren in erhöhtem Maße gesichert. Hinsichtlich des Familienrechtes könnten die Bedenken schon bedeutender sein (Zuständigkeit der Vormundschaftsbehörde), diese Frage müßte gesondert untersucht werden. Wir möchten uns allenfalls auch davor nicht verschließen, daß eben bezüglich des materiellen Zivilrechtes in einzelnen Fällen die quasi-zivilgerichtliche, konfliktregelnde Rolle der Staatsverwaltung nicht erweitert wird. Das kann durch die Sicherung des erhöhten Rechtsschutzes der Parteien motiviert werden. Diese Überlegung scheint besonders begründet zu sein bei der Beurteilung der Rechtsstreite im Zusammenhang mit gewerblichen Dienstleistungen mit geringem materiellen Wert. Die gerichtliche Zuständigkeit dieser Rechtsstreite bietet einen geringen Rechtsschutz für die *Staatsbürger*-Verbraucher, in Wirklichkeit erschwert sie den Schutz ihrer Rechte. In diesem Fall ist es vorstellbar, daß die Verwaltungsorgane ähnlich dem Besitzschutz, der Enteignungsentschädigung *in erster Instanz* im Rechtsstreit entscheiden und erst dann eröffnet sich der Gerichtsweg für die Parteien. Unserer Überzeugung nach würde dies infolge der schnelleren und einfacheren Verfahrensform den Rechtsschutz der Staatsbürger wirksamer machen, ihre Ausgeliefertheit gegenüber den wirtschaftlichen Organisationen verringern und in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle den Rechtsstreit abschließen, wodurch die Inanspruchnahme des Gerichtes zu vermeiden wäre. Wir haben schon weiter oben bemerkt, daß die Erweiterung der zivilrechtlichen Regelung auch die Erweiterung der Gerichtsbarkeit bedeutet. Dieser Prozeß kann auch in der Weise erscheinen, daß das ausgesprochene Ziel der zivilrechtlichen Regelung die Sicherung des Rechtsschutzes gegenüber der Staatsverwaltung ist. So kräftigte die Novelle

des BGB (Ges. IV. vom Jahre 1977.) die Position der Gerichte gegenüber dem Staatsverwaltungssystem und sicherte den Parteien der Staatsverwaltung, vor allem den Staatsbürgern einen ausgedehnteren Rechtsschutz. Unter diesen können wir an erster Stelle §. 349 des BGB hervorheben, der jetzt schon ermöglicht, daß die Parteien im Falle eines im Rechtskreis der Verwaltung verursachten Schadens ihren Schadenanspruch gegen die Verwaltungsorgane geltend machen können. Es ist kein Zufall, daß sowohl in der verwaltungsrechtlichen, wie auch in der zivilrechtlichen Fachliteratur seit mehreren Jahrzehnten als *eine der wichtigsten rechtlichen Garantien der Gesetzlichkeit der Staatsverwaltung* betrachtet wird, daß, wenn die Verwaltung rechtswidrig den Parteien einen Schaden verursacht, dieser Schaden zu ersetzen ist. Eben der stark determinierende Charakter der materiellen Interessen, des menschlichen Verhaltens — das Verhalten der Verwaltungsorgane — inbegriffen — ist es, das diesen Rechtsschutz besonders bedeutend macht. Andererseits besagt §. 83 des BGB im Schutz der Persönlichkeitsrechte, daß die Datenbearbeitung mit dem Rechner die mit der Persönlichkeit verbundenen Rechte nicht verletzen darf und bestimmt in dieser Hinsicht die grundlegenden subjektiven Rechte. Zweifellos ist eben das Staatsverwaltungssystem, bei welchem die immer ausgedehntere Anwendung des Rechners ein Kennzeichen der Gegenwart und das Hauptkriterium der zukünftigen Entwicklung ist. So garantiert also der in §. 83 des BGB gesicherte Rechtsschutz dem Wesen nach gegenüber der gesamten Tätigkeit der Staatsverwaltung dem Staatsbürger einen Rechtsschutz höheren Grades und stärkt zugleich die Position des Gerichtssystems gegenüber dem Verwaltungssystem.

Bei der quasi-gerichtlichen Tätigkeit vollführt die Staatsverwaltung im Rahmen des Verwaltungsverfahrensrechtes diese Tätigkeit und dabei kommen auch die verfahrensrechtlichen Garantien, die Rechtsschutzinstitute zur Geltung. Wenn aber in diesen Sachen Gerichte vorgehen, so kommen auch solche *verfassungsrechtliche besondere Rechtsschutzgarantien zur Geltung, wie z. B. die richterliche Unabhängigkeit, die Öffentlichkeit, das Recht zur Verteidigung, usw.* Daraus folgt, daß wir untersuchen müssen, ob die herkömmlichen verwaltungsverfahrenrechtlichen Institute, Garantien, in den Fällen genügen, wenn die Verwaltungsorganisation bei der Rechtsanwendung eine quasi-richterliche Tätigkeit vollführt. Die für die Gerichtsbarkeit charakteristischen Rechtsschutzfunktion erfordert eine besondere Form, die Prozeßverfahrensform, in welcher der Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens zur Geltung kommt. Die Frage ist, ob die Verfahrensregeln bei der Rechtsanwendung der Verwaltungsorgane diesem Erfordernis entsprechen. Bei der Rechtsanwendung im Zusammenhang mit dem Regelverletzungsrechtsinstitut wurde — wie wir schon darauf hingewiesen haben — ein besonderes verfahrensrechtliches System im Rahmen des Ges. I. vom Jahre 1968. ausgebildet und diese Verfahrensform steht in den rechtsdogmatischen Lösungen dem Strafverfahren nahe. In diesem Kreis entspricht also die Verfahrensform in grundsätzlichen Fragen dem Inhalt, d.h. der quasi-strafergerichtlichen

Tätigkeit. Die quasi-gerichtliche Tätigkeit der Verwaltungsorgane verwirklicht sich übrigens im Rahmen der allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens (Ges. IV vom Jahre 1957.). Dieses Gesetz entspricht in seiner Gesamtheit als verfahrensrechtlicher Rahmen der quasi-gerichtlichen Tätigkeit. Daneben könnte und sollte das Ges. IV vom Jahre 1957. auch in der Richtung weiterentwickelt werden, daß es den Bedürfnissen des kontradiktorischen Verfahrens auch in den Fällen entspreche, wenn die Staatsverwaltung quasi-zivilgerichtliche Tätigkeit vollführt. In der Bewertung *de lege lata* und *de lege ferenda* sind die Möglichkeiten der Schaffung besonderer Verfahrensregeln im Rahmen des Ges. IV. vom Jahre 1957. gegeben, wodurch gesichert werden könnte, daß in diesen Sachen die *besonderen Verfahrenserfordernisse und Bedürfnisse*, der kontradiktorische Charakter des Verfahrens gesichert werden könnte.

Im Kreis des Verwaltungsverfahrensrechtes müssen wir an erster Stelle das *Beweisverfahren* erwähnen. Als Grundsatz des Beweisverfahrens ist im Falle der Quasi-Gerichtstätigkeit zu betrachten, daß die Beweisführung die Partei belastet. In diesem Zusammenhang ist ein weiterer Grundsatz das *Abhalten einer Verhandlung*, das nur in Ausnahmefällen, nur im Falle eines vollkommen geklärten Sachverhaltes und Anerkenntnis der Gegenpartei unterbleiben könnte. Deshalb müßte die Verhandlungsmaxime im Verfahrensgesetz selbst verpflichtend gemacht, deklariert, sowie die allgemeinen Regeln der Verhandlung festgelegt werden. In diesen Rechtsanwendungsverfahren erhält die Verpflichtung der Begründung des Beschlusses eine besondere Bedeutung. Die Begründung des Beschlusses muß sich in diesen Fällen besonders eingehend auf die Feststellung des Sachverhaltes, auf die Beweismittel, sowie auf die Beweisanträge der Parteien, auf deren Annahme, bzw. Zurückweisung durch die Verwaltungsorgane und dessen Begründung erstrecken.

Es ist als allgemein angenommen zu betrachten, daß nicht nur die Verwaltungsorgane in den in der Rechtsnorm festgelegten Sachen über ein Ermessungsrecht verfügen, sondern auch ganz besonders die Gerichte, im Vergleich zu den Verwaltungsorganen sogar über eine noch größere Ermessungsfreiheit. Das ist auch für die Rechtsanwendung der Staatsverwaltung mit gerichtlichem Charakter kennzeichnend.

Als wesentlichste Frage können wir im Kreis der verfahrensrechtlichen Garantien die Regelung des Rechtsmittelverfahrens betrachten. In seiner Gesamtheit entspricht das Rechtsmittelsystem des ungarischen Verwaltungsverfahrensrechtes den Erfordernissen des Rechtsschutzes. Das ist auch für die quasi-gerichtliche Tätigkeit maßgebend. In der ungarischen verfahrensrechtlichen Literatur ist als eine der meist bestrittenen Fragen des Rechtsmittelverfahrens das Problem der Erweiterung des Gerichtsweges zu betrachten. Unsererseits sind wir für die Erweiterung des Gerichtsweges, bei den quasi-gerichtlichen Beschlüssen betrachten wir aber den Gerichtsweg *in einzelnen Fällen als ausschließliches Rechtsmittel*, in anderen Fällen müßte aber die Anfechtungsmöglichkeit der Verwaltungsbeschlüsse vor dem Gericht als generelle Klausel deklariert werden. (Bei den materiellen zivilrechtlichen und materiellen familien-

rechtlichen Verwaltungsbeschlüssen qualifizieren wir also schon das ordentliche Rechtsmittel für Gerichtsweg.)

Als Ausgangsgedanken haben wir betont, daß bei der quasi-gerichtlichen Tätigkeit im Verwaltungsverfahren Rechtsschutzgarantien höheren Grades erforderlich sind, welche, wenn sie auch das Niveau des Garantiesystems des Gerichtsverfahrens nicht erreichen, doch höhere Garantie bedeuten im Vergleich zu der allgemeinen Verfahrensregelung. Unsererseits halten wir den *Ausbau der Organisationsgarantien in der quasi-gerichtlichen Tätigkeit der Staatsverwaltung* für viel bedeutender als die oben erwähnten verfahrensrechtlichen Garantien. Es scheint begründet zu sein, daß in den Fällen, bei denen die Staatsverwaltung eine quasi-gerichtliche Tätigkeit vollführt, die Befugnis nicht dem Fachverwaltungsorgan übertragen wird, sondern jenen Fachreferenten, die diese Tätigkeit meritorisch auch jetzt ausüben (Regelverletzungs-, Vormundschaftsreferenten). In diesen Fällen erhalten also die Referenten selbst die Befugnis. Das bedeutet, daß sie *in diesen Sachen selbständig in eigenem Namen Beschlüsse fassen und entscheiden und natürlich die volle Verantwortung für die Entscheidung tragen*. Der Leiter des Verwaltungsorgans kann in diesem Fall nur ein *allgemeines Aufsichtsrecht* über die Tätigkeit des Referenten ausüben, *es ist aber ausgeschlossen, daß er dem Referenten bezüglich der Art und Weise, des Inhaltes der Entscheidung Weisungen gibt, bzw. den vom Referenten erbrachten Beschluß überprüft*. Das bedeutet natürlich keine solche Unabhängigkeit, welche dem Richter in der Verfassung und in den Verfahrensgesetzen gesichert ist, aber es bedeutet eine wesentlich größere Organisationsgarantie im Vergleich zu der jetzigen Lage und sichert ein unparteiliches Verfahren. Die theoretischen, rechtlichen Rahmen müssen aber noch ausgearbeitet werden, um in dieser Sache eine politische Entscheidung treffen zu können. Eine damit zusammenhängende, aber keine rechtliche Frage ist, daß im allgemeinen eine größere materielle und moralische Anerkennung jenen Verwaltungsbeamten zuteil wird, die eine quasi-gerichtliche Tätigkeit ausüben. Die oben erwähnte Organisationslösung schafft dafür die Grundlagen. Daher gehört auch, daß in der Benennung der Referenten zum Ausdruck kommen muß, daß sie eine selbständige Befugnis haben und in der Verwaltungsorganisation eine hervorragende Rolle spielen. (Im allgemeinen halten wir es nicht für glücklich, daß in Arbeitskreisen, für welche Hochschulbildung höheren Grades vorgeschrieben ist, die Bezeichnungen Referent, Hauptreferent verwendet werden. Es wäre viel besser, diese Arbeitskreise *mit ihrem tatsächlichen Inhalt* zu bezeichnen. Das würde im allgemeinen auch zu der größeren moralischen und materiellen Anerkennung der Verwaltungsarbeit beitragen. Insofern zur materiellen Anerkennung, indem die mit Namen benannten Arbeitskreise die zur Besorgung der Arbeit erforderliche höhere Hochschul-, Universitäts-Qualifikation ausdrücken, andererseits könnte im Verhältnis zum höheren gesellschaftlichen Wert der Arbeit in der Gehaltstabelle ein höheres Gehalt aufgenommen werden.

Zu diesem Gedankenkreis gehört auch die Frage, ob bei der quasi-gerichtlichen Tätigkeit nicht ein *kollegiales Entscheidungstreffen* entwickelt

werden sollte. Wir bemerken, daß in Ungarn in dieser Hinsicht die Erfahrungen nicht sehr günstig sind. In 1956. verfügte ein Gesetz die Organisation von Regelverletzungsausschüssen. Später wurde dieses Gesetz außer Kraft gesetzt, und in 1968., als das Regelverletzungsrecht kodifiziert wurde, wurde die Bildung von Regelverletzungsausschüssen nur in den Gemeinden und nur mit fakultativem Charakter ermöglicht. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen wird übrigens im allgemeinen bei der Massenadministration zwecks Vereinfachung des Verfahrens von den Organisationsformen des Kollegialgerichtes abgesehen, sogar das Nichtabhalten der Verhandlung ist in einem weiteren Kreise möglich. *Trotzdem sollte unserer Ansicht nach die kollegiale Entscheidungsfällung bei der Rechtsanwendung in einer vereinfachten, der Massenhaftigkeit der Verwaltung angepaßten Organisationsform entwickelt werden.* In den 60-er Jahren wurden die Mitglieder der Gesellschaft in weitem Kreise unmittelbar in die Besorgung der Rechtsanwendungsfunktionen der Staatsverwaltung einbezogen, obwohl das die Rahmen der rechtlichen Regelung damals nicht ermöglichten. Deshalb müßte in der Zukunft auch die theoretische Ausarbeitung und die dementsprechende rechtliche Regelung dieser Organisationsrahmen überlegt werden.

ПРАВОСУДИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Проф. Д-р ШАНДОР ВЕРЕНИ

В статье анализируются межграницные вопросы касающихся разделения функций между правоприменительными деятельностями судов и органов государственного управления.

В недавнем прошлом периоде в правоприменительной деятельности органов государственного управления рёс удельный вес проших административных дел, относительно которых эти органы отправляют квази-правосудие. Этот процесс требует выяснения много принципиальных вопросов. Автор также анализирует круг вопросов, относящихся к кодексу об общем административном процессе с точки зрения того, что распоряжения кодекса удовлетворяют ли вышеизложенный процесс или обоснованно ли изменение.

В конце статьи автор говорит об организационно-структурных вопросах вышеизложенного процесса.

THE ADMINISTRATION OF JUSTICE IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Prof. Dr. SÁNDOR BERÉNYI

The author examines the questions of division of functions and those of boundaries between the public administration and the court-system, concerning their activities in the field of administration of justice. Recently, relating the most simple cases, the volume of the "quasi" administration of justice of public administrative agencies has been growing. The mentioned development needs the clarification of several principal questions. The author tries to clear up the mutual relations between the "quasi" administration of justice and the provisions of the existing administrative procedure act. The study ends with questions of organization nature as a consequence of the above mentioned development.